



CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UM INSTRUMENTO DE GARANTIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Giovani da Silva Corralo¹
Aline Moura da Silva Boanova²

Resumo: O meio ambiente remete à dicotomia entre desenvolvimento e sustentabilidade. No ordenamento brasileiro o protagonismo do município em questões desse tipo é inegável. O estudo tem por objetivo demonstrar que o consórcio intermunicipal para licenciamento ambiental é um importante instrumento de garantia do direito fundamental à boa administração pública. Especificamente abordaremos questões como: consórcios intermunicipais, direito ambiental, competências constitucionais e o licenciamento ambiental de interesse local descrito na Lei Complementar 140 de 2011. Como resultado concluímos que o consórcio intermunicipal para licenciamento ambiental é a melhor forma de garantir o direito fundamental à boa administração pública.

Palavras-Chave: Administração Pública Municipal; Competência Constitucional; Consórcios Intermunicipais; Licenciamento Ambiental; Meio Ambiente

INTER-MUNICIPAL CONSORTIA FOR ENVIRONMENTAL LICENSING: AN INSTRUMENT TO GUARANTEE THE FUNDAMENTAL RIGHT TO GOOD PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract: The environment refers to the dichotomy of development and sustainability. In the Brazilian ordination the role of the municipality in such matters is undeniable. The objective of the study is to demonstrate that the Intermunicipal Consortium for Environmental Licensing is an important instrument of guaranteeing the fundamental right to good public administration. We are specifically addressing issues such as: Inter-municipal consortia, environmental law, constitutional competences and environmental licensing of local interest described in the complementary law 140 of 2011. As a result, we conclude that the Intermunicipal Consortium for Environmental Licensing is the best way to guarantee the fundamental right to good public administration.

Keywords: Constitutional Competence; Environment; Environmental Licensing; Inter-municipal Consortia; Municipal Public Administration

¹ Especialista em advocacia municipal pela UFRGS. Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná. É advogado, professor da graduação e do Programa de Mestrado em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. Professor convidado dos programas de mestrado da Universidade Agostinho Neto - Angola. E-mail: gcorralo@upf.br

² Advogada – OAB/RS 107.289. Possui Graduação em Direito pela Universidade de Passo Fundo (2016). Conciliadora da Justiça Federal TRF4. Mestranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito Stricto Sensu da Universidade de Passo Fundo (Turma 2017-1) e bolsista CAPES Taxa. E-mail: 47950@upf.br



INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo discorrer sobre os consórcios municipais, mais especificamente para ações ambientais de licenciamento de atividades poluentes, competência inabdicável dos entes que integram a federação brasileira.

A importância da temática repousa no alargamento da atuação municipal no licenciamento ambiental, seja quando o impacto for local, seja por delegação estadual. Ademais, o direito fundamental ao meio ambiente sustentável repercute em todos os níveis da federação e em todas as políticas públicas, e, mais enfaticamente, na realização do licenciamento de atividades poluentes. Soma-se, também, a necessidade de buscar alternativas que, ao mesmo tempo em que qualifiquem a capacidade de governo, remetam à necessária otimização dos escassos recursos públicos.

Com a utilização do método hipotético-dedutivo se perscruta a hipótese da utilização dos consórcios municipais para a realização do licenciamento ambiental, mais enfaticamente aos municípios de pequeno e médio porte. Liga-se o direito com a gestão e política públicas.

Para tanto, analisam-se os consórcios públicos no direito brasileiro, com ênfase na articulação intermunicipal. Na sequência estuda-se o direito fundamental ao meio ambiente sustentável e o licenciamento ambiental como insubstituível atividade de polícia administrativa para a sua concretização. Por fim, busca-se a compreensão dos consórcios públicos como instrumento para efetivação do direito à boa administração pública para a realização dos licenciamentos de competência local.

Em sociedades cada vez mais complexas, somadas à intrigante crise fiscal em que se encontra imerso o Estado federal brasileiro, é crucial o estudo de novas formas de atuação da administração pública que, ao mesmo tempo em que remetam à qualificação das políticas públicas estatais, conduzam à necessária otimização dos escassos recursos públicos existentes. É esse o desafio das reflexões que se consumam nesta elaboração científica.



1 OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

A previsão de arranjos intermunicipais a fim de concretizarem ações de interesse comum não é tão recente na ordem constitucional brasileira. Foi a outorgada Constituição de 1937, fundadora do Estado Novo, a primeira que previu tal possibilidade, a originar uma nova pessoa jurídica, cuja disciplina competia aos estados.³ A Constituição de 1967, por sua vez, previu a celebração de convênios para a realização de obras e serviços comuns aos entes locais.⁴

A redação original da Constituição de 1988 nada se referiu sobre esses arranjos municipais. Foi a Emenda Constitucional nº 19/1988 que alterou o art. 241 a fim de consignar expressamente os consórcios e os convênios como instrumentos de cooperação federativa.⁵ Entretanto, foi somente com a Lei 11.107/2005 que se passou a disciplinar uniformemente a constituição de consórcios públicos no Brasil. Mesmo antes de 2005 os consórcios já eram um fenômeno presente na municipal, tanto que em 2001 o percentual de municípios partícipes de algum consórcio era de 37%, percentual este que subia para 44% nos municípios com menos de 5.000 habitantes⁶. Após o referido marco regulatório o percentual de municípios brasileiros consorciados continuou a subir, alcançando 59,2% em 2012 e 66,3% em 2015⁷.

³ Constituição Federal de 1937: “Art. 29. Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins. Parágrafo Único – Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma da sua administração.” BRASIL. **Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil (De 10 De Novembro De 1937)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 4 de ago. de 2017.

⁴ Constituição de 1967: “Art. 16, §4º Os Municípios poderão celebrar convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais.” BRASIL. **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 4 de ago. de 2017.

⁵ Constituição Federal de 1988: “Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 4 de ago. de 2017.

⁶ Fonte: IBGE. **Comunicação social de 17 de abril de 2001**. Disponível em: <<http://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/1704munic.shtm>>. Acesso em 06 ago 2017.

⁷ Fonte: IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros 2015**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/>>. Acesso em 06 ago 2017. PORTAL FEDERATIVO. **Consórcios estão presentes em 66,35 dos municípios brasileiros, diz pesquisa. 2016..** Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/consorcios-estao-presentes-em-66-3-dos-municipios-diz-pesquisa>> Acesso em 06 ago 2017.



O aumento do número de municípios consorciados se deve à necessidade de buscar instrumentos que melhorem a capacidade de governo local, em outras palavras, de novos paradigmas e novas formas de atuação da própria administração pública (CORRALO, 2008). Além disso, reforça-se o imperativo de atuação da espacialidade estatal nas atividades estritamente necessárias para a concretização dos direitos fundamentais, na perspectiva de um Estado pouco intervencionista mas fortemente regulador ou subsidiário, faceta inabdicável contemporaneamente (CASSAGNE, 2006, p. 61-64). Tal necessidade fica mais saliente nos pequenos municípios brasileiros, a lembrar que aproximadamente 50% dos municípios possuem menos de 10.000 habitantes. A articulação de ações conjuntas em matérias de interesse comum pode conduzir a uma relevante otimização dos escassos recursos públicos, crucial num cenário onde é generalizada a crise fiscal dos entes que integram a Federação brasileira (REZENDE, 2013).

De toda a sorte é crucial observar a Lei 11.107/2005 e respectivo decreto regulamentar 6.017/2007, marcos norteadores da organização e funcionalidade dos consórcios. Antes, porém, duas considerações introdutórias. Primeiro, os consórcios públicos não podem ser confundidos com os convênios, especialmente porque todo e qualquer consorciamento resulta na criação de uma nova pessoa jurídica, diferentemente dos convênios, nos quais as metas pactuadas são executadas por uma das pessoas jurídicas conveniente. Segundo, os consórcios são instrumentos exclusivos para a articulação de ações conjuntas de entes que integram a federação, logo, de pessoas políticas – Municípios, Estados, Distrito Federal e a União, nas mais diversas possibilidades de arranjos possíveis,⁸ enquanto que os convênios podem ser utilizados indistintamente por pessoas políticas e entes da administração indireta.⁹

É possível conceituar consórcios públicos de direito público:

(...) como associação pública entre entes políticos diversos, constituída a partir de autorizações legislativas, investida na titularidade de atribuições e poderes públicos para relações de cooperação federativa, tendo por objetivo o desenvolvimento de atividades permanentes e continuas (JUSTEN FILHO, 2015, p. 268).

⁸ Apenas há a vedação de consórcios de municípios com a União sem a presença do Estado, art. 2º da Lei 11.107/2005. BRASIL Lei Nº 11.107, de 6 de abril De 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 05 de ago de 2017.

⁹ Importa salientar as mudanças operadas pela Lei 13.019/2014 e respectivas alterações, que limitou significativamente o uso dos convênios, a partir de agora para a dimensão pública-estatal.





Trata-se do “mais intenso instrumento de pactuação entre os entes federados” (CORRALO, 2014, p. 189). Assim, não obstante o art. 241 da Constituição Federal se referir especificamente à gestão associada de serviços públicos, é possível a constituição de consórcios para as mais diversas finalidades em comum das pessoas políticas, a abarcar as mais diversas atividades administrativas, como serviços públicos (saúde, educação...), polícia administrativa (segurança, licenciamentos...), intervenção indireta (regulação de serviços públicos) e fomento (agências de desenvolvimento). Também é possível utilizar os consórcios para o melhor desempenho das atividades citadas, como a capacitação de servidores e a realização de compras em conjunto. Apenas é vedado, por disposição do art. 4º da Lei 11.107/2005 a constituição de consórcio para a intervenção direta na atividade econômica.

Os consórcios podem ter personalidade jurídica de direito público ou de direito privado e integram a administração indireta. O ponto de partida é a celebração de protocolo de intenções pelos chefes de executivo das pessoas pactuantes, que nada mais é do que a pormenorização organizacional do consórcio. O protocolo de intenções deve ser ratificado em cada uma das casas legislativas, a permitir a oposição de cláusula de reserva durante o processo legislativo, que somente será válido e surtirá efeitos se os demais consorciados concordarem. Uma vez supridas estas formalidades o consórcio estará apto a exsurgir enquanto pessoa jurídica própria resultante de uma contratação plurilateral. A assembleia geral, integrada por representantes de todos os entes, é responsável pela organização e funcionamento do consórcio, nos termos do protocolo e respectivo contrato.

Se for necessário o repasse de recursos pelos entes consorciados para manutenção do consórcio deverá ser formalizado contrato de rateio, sob pena de nulidade da despesa e responsabilização do seu ordenador. Se o consórcio tiver por foco a gestão associada de serviços públicos haverá a necessidade de formalizar um contrato de programa a fim de minuciar os termos da execução do serviço de forma associada.

A incidência do regime jurídico de direito administrativo é muito intensa, tanto que as contas dos consórcios devem ser julgadas pelos tribunais de contas, as contratações de pessoal – que deve ser celetista – devem observar o concurso público, a lei das licitações e contratos administrativos deve ser aplicada, a responsabilidade tende a ser objetiva, o patrimônio é público, dentre outras questões correlatas. A administração dos consórcios deve repousar rotativamente na figura de um Chefe do Executivo, de acordo com o período do mandato.



Nota-se que os consórcios significam um acréscimo de complexidade na administração pública, pois denota a atuação concatenada em matérias de interesse comum, notadamente marcadas também por uma maior complexidade. A intensidade com que cada município deve buscar esta atuação concertada, especialmente com outras municipalidades, vai depender de cada ente local, pois inexiste fórmulas acabadas.

O que importa salientar é a elevada concentração das receitas públicas na Federação brasileira, a restar aproximadamente 18%-19% da receita pública nacional para os municípios, em contrapartida à União que concentra próximo dos 56%-67% e dos Estados com 24%-25% (BREMAEKER, 2014, 2015). Em contrapartida, as atribuições e competências municipais se avolumam com impactos crescentes na despesa pública, aos quais se somam a assunção de tarefas dos Estados e da União com um impacto de mais de 5% do orçamento público local (BREMAEKER, 2013). É nesse dramático contexto, no qual é difícil (re)pensar no sentido de aumentar a já elevada carga tributária e, ao mesmo tempo, diante da calamitosa situação fiscal da União e dos Estados, que os municípios devem encontrar alternativas que conduzam a melhores índices de eficácia, eficiência e economicidade.

Os consórcios públicos podem se consubstanciar em importantes estruturas administrativas de otimização dos recursos públicos, especialmente nos municípios de pequeno porte, a salientar que aproximadamente 70% dos municípios brasileiros possuem menos de 20.000 habitantes e 50% menos de 10.000 habitantes.¹⁰ Tal afirmação se funda tanto na perspectiva da utilização dos consórcios para todas as ações em comuns para as quais sejam factíveis o seu uso, como também na sua adequada gestão, que nada mais é do que concretizar o primado da boa administração ou boa governança local.

Por fim, importa salientar que um determinado consórcio pode englobar diversos objetivos distintos dentre as suas finalidades, em atividades administrativas diferenciadas, bem como possuir contratações próprias e específicas para essa pluralidade de fins, como é o caso do contrato de rateio e contrato de programa. O crucial é que os agentes políticos locais compreendam a importância dos consórcios na potencialização do desenvolvimento local e para a boa utilização dos escassos recursos públicos.

¹⁰ Fonte: IBGE CIDADES. Disponível em :<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em 05 ago 2017.



2 DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E O MUNICÍPIO: LEI COMPLEMENTAR 140/2011 E COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O meio ambiente visto como direito humano fundamental é relativamente novo, seu surgimento é fruto da preocupação do uso indiscriminado dos recursos naturais que pode resultar em sérios danos à vida no planeta. Como ressalta Norberto Bobbio os direitos são frutos de uma construção histórica, portanto nascem e se modificam conforme as reivindicações sociais (2004). Fruto dessas modificações pelas quais os direitos fundamentais passaram, a doutrina conferiu-lhes dimensões, como ensina Ingo Wolfgang Sarlet: “Desde o seu reconhecimento nas primeiras Constituições, os direitos fundamentais passam por diversas transformações, tanto no que diz com o seu conteúdo, quanto no que concerne à sua titularidade, eficácia e efetivação” (2012, p. 45).

O direito fundamental ao meio ambiente equilibrado pertence aos direitos da terceira dimensão. Essa categoria tem como destinatários não apenas o indivíduo, mas pode-se dizer que tutelam direitos da humanidade. Então, essa dimensão de direitos, também conhecidos como direito da fraternidade, dizem respeito ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade, e ao direito de comunicação (BONAVIDES, 2011).

No plano internacional a comunidade mundial buscou estabelecer mecanismos para defesa e preservação do meio ambiente, isso se deu por meio de Pactos e Convenções que posteriormente tiveram seus conteúdos incorporados nas Constituições de vários países, o mesmo ocorreu no caso do Brasil.

No plano internacional a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972 abriu caminho para que as Constituições dos países participantes o adotassem como basilar para proteção ambiental, “servindo de paradigma e referencial ético para toda a comunidade internacional, no que tange à proteção internacional do meio ambiente como um direito humano fundamental de todos” (MAZZOULI 2004). No Brasil a Constituição Federal de 1988 contemplou a proteção ao meio ambiente e o elevou ao nível de direito fundamental, José Afonso da Silva ressalta que:



A Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista. Assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos. Traz um capítulo específico sobre o meio ambiente, inserido no título da 'Ordem Social' (Capítulo VI do Título VIII). Mas a questão permeia todo o seu texto, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional (2000, p.46).

A proteção ao meio ambiente na Constituição Federal de 1988 está descrita no artigo 225¹¹ e também no artigo 170, inciso VI¹² dentre os princípios que regem a ordem econômica nacional. Em diplomas infraconstitucionais anteriores e posteriores à Carta, também é observada a proteção em diversos aspectos do meio ambiente, como na Política Nacional do Meio Ambiente, por meio da Lei nº. 6.938 de 31 de agosto de 1981 e a Lei Complementar Nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Após isso a preocupação com o meio ambiente foi sendo intensificada. A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, a ECO-92 e em 2012 a Rio+20 também produziram avanços na questão de proteção ambiental.

Embora o dever de defesa e conservação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja dever de todos, como reza a Constituição Federal, o encargo do Poder Público na garantia desse direito fundamental é bastante expressivo. Conforme Gomes Canotilho, “as **garantias** traduziam-se quer no direito dos cidadãos a exigir dos poderes públicos a proteção dos seus direitos, quer no reconhecimento de meios processuais adequados a essa finalidade” (2003, p. 396, grifo do autor). Então para cumprir com essa função a Lei Maior estabelece a repartição das competências entre os entes federados. Nesse sentido:

As competências constitucionais delineiam um plexo de atribuições conferidas a determinadas pessoas jurídicas [...] deferidas aos entes federados a fim de conformarem as suas ações ao disposto pelas normas constitucionais [...] buscando a sua concretização máxima [...] ressalva-se a importância dos direitos fundamentais vinculantes e vinculadores a todos os órgãos estatais em todos os níveis da Federação (CORRALO, 2011, p. 50)

Em matéria ambiental a competência dos entes é comum¹³ e está descrita no artigo 23, incisos III, VI e VII da Constituição Federal. Nos ensinamentos de Paulo Afonso Leme

¹¹ Artigo 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1998).

¹² Artigo 170, inciso VI: “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (BRASIL, 1988).

¹³ Conforme José Afonso da Silva: “competência comum significa que a prestação do serviço por uma entidade não exclui igual competência de outra – até porque aqui se está no campo da competência-dever, porque se trata





Machado “a Constituição não quer que o meio ambiente seja administrado de forma separada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. É razoável entender-se que, na competência comum, os entes devam agir conjuntamente” (2014, p. 180).

A Lei Complementar 140/2011, regulamentou os “incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas” (BRASIL, 2011). No estudo abordaremos os pontos que influenciaram na questão da competência do município para realizar licenciamento ambiental. Se, por um lado, o diploma sofreu forte influência da Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Por outro lado, trouxe inovações importantes.

O artigo 3º da Lei Complementar 140/2011 elenca a disposição das ações administrativas a serem executadas pelos órgãos, tais como: “**licenciar**, fiscalizar, multar interditar, embargar e poder de polícia” (PETERS; PIRES, 2001, p. 34, grifo nosso).

Primeiramente, abordaremos um ponto que sofreu influência da Resolução 237/1997 do CONAMA. Houve o reconhecimento da competência licenciatória dos municípios, nos termos do artigo 9º, inciso XIV, alíneas “a” e “b”, agora com força legislativa:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

[...]

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, **promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:**

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); (BRASIL, 2011, grifo nosso)

Em segundo lugar, a Lei Complementar 140/2011 trouxe algumas inovações, dentre elas a polêmica tríplice divisão da competência administrativa em matéria ambiental, que poderia ensejar em uma fragmentação da competência constitucional comum entre os entes. No entendimento de Talden Farias:

A LC 140/2011 estabeleceu a tríplice divisão da competência administrativa em matéria ambiental, visto que a responsabilidade para fiscalizar, para sancionar e para

de cumprir a função pública de prestação de serviços à população” SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9ª ed. 2ª tiragem. São Paulo. Malheiros, 1993, p. 419.



licenciar passaram a seguir regimes jurídicos distintos. À primeira vista o que parece ter ocorrido é uma vinculação da fiscalização ao licenciamento ambiental, o que por certo incluiria também a imposição de sanções (embora isso não tenha ficado exposto), haja visto o que determinam o inciso XIII do artigo 7º, o inciso XIII do artigo 8º e o inciso XIII do artigo 9º da citada lei (2016).

[...]

Isso significa que em tese os entes federativos só poderiam fiscalizar e aplicar sanções nas atividades de sua competência licenciatória, nos moldes do que determinam o inciso XIV do artigo 7º, o inciso XIV do artigo 8º, o inciso XIV do artigo 9º e o caput do artigo 17. Entretanto, a própria lei complementar no parágrafo 3º do artigo 17 aponta um caminho diferente ao determinar que todos podem fiscalizar e impor sanções administrativas, embora a sanção administrativa ou o entendimento do ente licenciador é que deva prevalecer. Com isso, a competência fiscalizatória é **comum e irrestrita**, a sancionatória é **comum mas sujeita à definição do ente responsável** pelo licenciamento ao passo que **a competência licenciatória é privativa** (2016).

Embora exista a discussão acerca da competência licenciatória do município, tem-se que considerar o que a própria Lei Complementar 140/2011 estabelece no seu artigo 9º, inciso XIV, alínea “a”, ou seja, é o interesse local que definirá tal competência.

Outra inovação foi a incorporação de instrumentos de cooperação no artigo 4º da Lei Complementar 140/2011¹⁴, “no intuito de colaborar para a concretização do federalismo cooperativo em matéria ambiental, dispôs sobre os instrumentos de cooperação institucional” (FARIAS, 2016). Esses instrumentos possibilitam que se leve em consideração as peculiaridades locais, dentre eles está prevista a formação de consórcios públicos ambientais no âmbito municipal. Isso caracteriza uma das atuações do Poder Público na concretização dos objetivos e princípios da Constituição Federal de 1988¹⁵ e da Política Nacional do Meio Ambiente.

¹⁴ Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

I - consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor;

II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;

III - Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;

IV - fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;

V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;

VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar. (BRASIL, 2011).

¹⁵ Artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV: “IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (BRASIL, 1988).



A Política Nacional do Meio Ambiente é constituída de objetivos e princípios para sua concretização que estão dispostos no seu artigo 2º¹⁶:

Uma das principais ações administrativas do arcabouço de proteção ambiental é o licenciamento, conforme a Política Nacional do Meio Ambiente¹⁷ ele é um dos instrumentos de concretização da defesa e proteção do meio ambiente. E conforme a Lei Complementar 140/2011 ele é conceituado como “[...] o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (BRASIL, 2011).

O licenciamento ambiental é o instrumento de efetivação de muitos princípios do direito ambiental, dentre os quais podemos destacar como mais importantes: o princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio da prevenção e o princípio da precaução, cabendo ao poder público a avaliação da efetivação desses princípios para licenciar a atividade ou o empreendimento.

3 OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO PARA A CONCRETIZAÇÃO DA BOA ADMINISTRAÇÃO NOS LICENCIAMENTOS AMBIENTAIS MUNICIPAIS

De início importa registrar, novamente, o protagonismo municipal para as mais diversas políticas públicas ambientais, juntamente com o Distrito Federal, Estados e a União. É nesse

¹⁶ Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas; (Regulamento)

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. (BRASIL, 1981).

¹⁷ Artigo 9º, inciso IV: “IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”. (BRASIL, 1981).



diapensão que será focada a polícia administrativa ambiental municipal através do licenciamento para atividades de impacto local.

É possível compreender a polícia administrativa como:

(...) a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo (MELLO, 2006, p. 787).

O licenciamento representa, num primeiro momento, uma atuação preventiva da polícia administrativa, para a qual pode ser exigido o pagamento de taxa, nos termos da lei.¹⁸ É o momento em que a municipalidade faz a aferição dos eventuais danos que possam ser causados ao meio ambiente e das ações para mitigá-la em níveis aceitáveis, a repercutir na licença prévia, licença de instalação e licença de operação.

Quando se tem por fundamento o direito ao meio ambiente como um direito fundamental, sobre o qual já se discorreu, cimentado na sustentabilidade, tem-se no licenciamento uma das mais importantes atividades levadas a cabo pela administração pública a fim de alcançar este desiderato. É no licenciamento que se faz a análise prévia de todo e qualquer empreendimento poluente e das medidas para minimizar ou eliminar os riscos ambientais. A realização do licenciamento significa que a atividade é compatível com a sustentabilidade ambiental e demais preceitos. Por consequência, também compete o exercício da fiscalização das atividades licenciadas a fim de evitar o descumprimento do previsto no licenciamento, o que pode culminar na atividade repressiva de impor as sanções legalmente previstas.

Além do licenciamento das atividades de impacto local é possível a delegação dos órgãos estaduais para a municipalidade efetivar o licenciamento das atividades de impacto supralocal, o que depende da normatização dos respectivos órgãos do Estado. Assim, observa-se um crescente aumento da atuação dos municípios na efetivação do licenciamento das mais diversas atividades poluentes.

¹⁸ “A razão de o Código Tributário Nacional dar o conceito de polícia decorre do fato de constituir o exercício desse poder um dos fatos geradores da taxa (cf. art. 145, II, da Constituição Federal e art. 77 do referido Código).” DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 30ª Ed., São Paulo: Atlas, 2017, p. 156.





O licenciamento pode ocorrer isoladamente em cada municipalidade, o que é mais comum, o que requer uma estrutura administrativa mínima, o que inclui a existência de equipe profissional multidisciplinar. Como é cediço, os municípios de pequeno porte – considerados os que possuam até 20.000 habitantes e que correspondem a aproximadamente 70% dos 5.570 municípios brasileiros – além de possuírem maiores dificuldades na aferição de receitas próprias, pois usualmente são pautados por uma limitada estrutura urbana – pouco recursos do imposto predial e territorial urbano – e por uma hegemônica atividade primária – os serviços que compõe a base de cálculo do imposto sobre serviços são muito limitados, possuem uma capacidade de governação ainda mais limitada em razão de uma maior escassez de servidores com elevada qualificação. Ademais, equipes multidisciplinares para o licenciamento ambiental em municípios de pequeno porte podem resultar em tempo ocioso.

Esse cenário, que não exclui a participação dos municípios de médio porte, conduz à possibilidade concreta de constituição de consórcios públicos também com a finalidade de realizar o licenciamento ambiental. Para tanto, sugere-se que este ente possua personalidade jurídica de direito público, ideal para o exercício da polícia administrativa, não obstante a respeitosa crítica administrativista atual pela necessidade de flexibilização deste pressuposto, a permitir que pessoas jurídicas de direito privado também possam desempenhar esta atividade (BINENBOJM, 2016 p. 272-324).

Conforme já se discorreu, inexistem óbices para a constituição de consórcios para a realização da polícia administrativa. O que pode ocorrer é a necessidade e de um contrato de rateio para que os entes consorciados possam arcar com os ônus que não sejam cobertos pelos valores das taxas.¹⁹ É muito razoável afirmar que a ação articulada de entes municipais em consórcio pode conduzir a um nível muito maior na qualidade do licenciamento, seja pela possibilidade de uma melhor estrutura organizacional, seja pelo adequado número de servidores da equipe multidisciplinar necessária.

É nesse contexto que se afirma o direito fundamental à boa administração pública como:

(...) direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública

¹⁹ “contrato de rateio é definido no inciso VII do art. 2º do Decreto 6.017/07 como o contrato pelo qual os entes consorciados se comprometem a fornecer recursos financeiros para a realização da despesas do consórcio público.” NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, p. 657.



observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem (FREITAS, 2009, p. 22).

A efetivação do direito administrativo ordenador de forma articulada por vários entes municipais pode significar um *plus* nos indicadores de eficiência, eficácia e economicidade, princípios informadores do regime jurídico de direito público, sem olvidar, obviamente, dos demais princípios e regras que alicerçam as atividades administrativas.

Por derradeiro, os consórcios podem ser constituídos para unificar ações ambientais como um todo, além da possibilidade de incluir outras atividades administrativas. É imperioso que os gestores públicos municipais utilizem esta oportunidade jurídico-administrativa de potencialização e aprimoramento da capacidade de governação local, que pode até mesmo acarretar em melhores condições para a busca de recursos junto à União, desde que na forma de associação pública – personalidade jurídica de direito público, o que se depreende do Decreto 6.017/2007.²⁰

No Rio Grande do Sul podemos citar como modelo o Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo (CISVALE). Conforme o Termo de Referência editado pelo consórcio, ele foi formado para observar a Lei Complementar 140/2011 e é composto por treze municípios, sendo que:

(...) tem como objetivo o credenciamento de consultorias especializadas, pessoas jurídicas, para prestação de serviço de assessoria e emissão de pareceres e laudos técnicos conclusivos com a emissão da devida Anotação de Responsabilidade Técnica para a análise de processos ambientais oriundos dos municípios consorciados ao CISVALE, observando a Resolução nº 288/2014 do CONSEMA e demais normas aplicáveis, a fim de recomendar à administração municipal a emissão ou não das respectivas licenças ambientais solicitadas (2015, p.3).

Assim, a formação de consórcios públicos municipais com a finalidade de licenciamento ambiental é uma alternativa para que municípios de pequeno e médio porte possam

²⁰ Decreto 6.017/2007: “Art. 37. Os órgãos e entidades federais concedentes darão preferência às transferências voluntárias para Estados, Distrito Federal e Municípios cujas ações sejam desenvolvidas por intermédio de consórcios públicos. Art. 38. Quando necessário para que sejam obtidas as escalas adequadas, a execução de programas federais de caráter local poderá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos consórcios públicos. Parágrafo único. Os Estados e Municípios poderão executar, por meio de consórcio público, ações ou programas a que sejam beneficiados por meio de transferências voluntárias da União. Art. 39. A partir de 1º de janeiro de 2008 a União somente celebrará convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido. § 1º A celebração do convênio para a transferência de recursos da União está condicionado a que cada um dos entes consorciados atenda às exigências legais aplicáveis, sendo vedada sua celebração caso exista alguma inadimplência por parte de qualquer dos entes consorciados. (...)”.



desempenhar essa atividade que diz respeito à competência deste ente primando pelo direito fundamental à boa administração pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi exposto no trabalho podemos observar que os consórcios públicos têm como marco teórico a Lei 11.107/2005 e decreto regulamentar 6.017/2007, e pode ser formado pelo consorciamento dos entes da federação, sobre qualquer matéria que esteja de acordo com suas competências constitucionais. No presente estudo abordamos a questão dos consórcios intermunicipais como um importante instrumento para que os municípios, em especial os de pequeno porte, possam desempenhar suas atividades se utilizando dos escassos recursos públicos que dispõem e ainda assim alcançarem uma atuação que contempla a boa administração pública.

Na contemporaneidade são muitos os esforços para que haja a proteção e preservação ao meio ambiente, sobretudo em questões de desenvolvimento sustentável. Tanto é assim que em matéria ambiental a competência dos entes federados é comum. Muito embora a proteção ambiental esteja elencada na Constituição Federal, as formas de execução desse arcabouço de competências protetivas devem ser regulamentadas. Como vimos a Lei Complementar 140/2011 veio regulamentar a competência constitucional descrita no artigo 23 para assuntos ambientais. Sob a sua égide o licenciamento ambiental para atividades ou empreendimentos de interesse local passam a ser de competência do município. Muito embora o licenciamento ambiental seja um dos instrumentos de concretização do desenvolvimento sustentável e dos princípios da prevenção e precaução, ele representa um custo e uma estrutura incompatíveis com os escassos recursos públicos em nível de município, em especial os de pequeno porte.

A Lei Complementar 140/2011 elencou o consórcio público como um de seus instrumentos de cooperação. Nesse sentido, os consórcios intermunicipais são indispensáveis para que a polícia administrativa ambiental municipal possa atuar nos licenciamentos para atividades e empreendimentos de impacto local. O município exerce um protagonismo muito grande nas questões ambientais e é de suma importância que a sua atuação seja efetiva. Dessa maneira os consórcios intermunicipais para essa finalidade trazem uma alternativa que permite que o município cumpra seu dever de proteção ambiental e ainda mais, que torne efetivo o direito fundamental à boa administração pública.



REFERÊNCIAS:

- BINENBOJM, Gustavo. **Poder de Polícia, Ordenação, Regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais no direito administrativo ordenador**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. — Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BRASIL. **Constituição Dos Estados Unidos Do Brasil (De 10 De Novembro De 1937)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 4 de ago. de 2017.
- _____. **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 4 de ago. de 2017.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 4 de ago. de 2017.
- _____. **Lei nº. 6938 de 31 de agosto de 1981**. Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 4 de ago. de 2017.
- _____. **Lei Nº 11.107, de 6 de abril De 2005**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 05 de ago de 2017.
- _____. **Decreto Nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em 04 de ago de 2017.
- _____. **Lei Complementar Nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em 4 de ago. de 2017.
- BREMAEKER, François E. J. de. **Despesas municipais com serviços, ações e programas de competência dos Estados e da União em 2011**. 2013. Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/?pagina=documento&tipo_documento_id=1>. Acesso em 20 abril 2014
- _____. **As finanças municipais em 2014, 2015**. Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/1D3C8013-9D69-1A28-A93A2B87A7F4CD8323122015014323.pdf&i=3005> . Acesso em 20 jan 2016.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e a Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra – Portugal: Almedina, 2003
- CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho Administrativo**. Tomo I. 8ª Ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2006.



CISVALE. **Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale Do Rio Pardo**. Disponível em: <<http://cisvalerp.com.br/wp-content/uploads/2015/07/Servi%C3%A7os-a-ser-realizados-por-T%C3%B3picos.pdf>> Acesso em: 20 de ago. de 2017.

CONJUR. FARIAS, Talden. Breve análise da nova lei de competência administrativa ambiental. Disponível em : <<http://www.conjur.com.br/2016-ago-06/breve-analise-lei-competencia-administrativa-ambiental>>. Acesso em 02 de ago. de 2017.

CORRALO, Giovani da Silva. **Novas formas de atuação da administração pública: consórcios reguladores intermunicipais**. Anais do XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do CONPEDI. 1ed. Florianópolis: Boiteux, 2008, v. 1, p. 107-123. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/giovani_da_silva_corralo.pdf>. Acesso em 07 jul 2017.

_____. Curso de Direito Municipal. São Paulo. Atlas, 2011.

_____. **Município: autonomia na Federação**. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2014, p. 189.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 30ª Ed., São Paulo: Atlas, 2017.

FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

IBGE. **Comunicação social de 17 de abril de 2001**. Disponível em: <<http://www1.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/1704munic.shtm>>. Acesso em 06 ago 2017.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros 2015**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/>> Acesso em 06 ago 2017.

_____. **Cidades**. Disponível em :<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em 05 ago 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª Ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Malheiros, 2014.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira **A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente**. Disponível em: <<http://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/widgetshomepage/latestupdates>>. Acesso em: 05 de ago.de 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 03 de ago. De 2017.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 7ª Ed. São Paulo: Atlas.



ONU. Organização das Nações Unidas. **Agenda 21. Rio de Janeiro**: 1992. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global/item/606>>. Acesso em: 29 jul. 2017.

PETERS, Edson Luiz; PIRES, Paulo de Tarso de Lara. **Manual de Direito Ambiental:**

Doutrina, Legislação Atualizada, Vocabulário Ambiental. Curitiba: Juruá, 2001.

PORTAL FEDERATIVO. **Consórcios estão presentes em 66,35 dos municípios brasileiros, diz pesquisa. 2016..** Disponível em:

<<http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/consorcios-estao-presentes-em-66-3-dos-municipios-diz-pesquisa>>. Acesso em 06 ago 2017.

REZENDE, Fernando. **A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências**, p. 13-66. In REZENDE, Fernando (org.). **O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto: crise e necessidades de reformas**. FGV Editora: Rio de Janeiro, 2013.

RIO +20. Disponível em <<http://www.rio20.gov.br/>> Acesso em: 14 de novembro de 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 11ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SILVA, José Afonso da Silva, **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9ª ed. 2ª tiragem. São Paulo. Malheiros, 1993, p. 419.

_____. **Direito ambiental constitucional**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.